Janusz Ziarko

"Współzarządzanie publiczne", red. Stanisław Mazur, Warszawa 2015 : [recenzja]

Bezpieczeństwo : teoria i praktyka : czasopismo Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego 9/2, 95-100

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

BEZPIECZEŃSTWO • 2015 nr 2 TEORIA I PRAKTYKA

Janusz Ziarko*

Współzarządzanie publiczne, redakcja Stanisław Mazur

[Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015, 319 s.]

Książka pod redakcją Stanisława Mazura, napisana przez zespół autorów z Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, jest zbiorem tekstów naukowych wielowątkowo prezentujących koncepcję współzarządzania w różnych obszarach życia publicznego[1]. Tematyczna objętość pracy, bogactwo wątków w niej poruszanych, jej bibliograficzne zakorzenienie bardzo dobrze oddają zamierzenia autorów przybliżenia czytelnikom problematyki współzarządzania, jego konceptualnych fundamentów, właściwych mu mechanizmów koordynacji i sterowania, a także podzielenia się z czytelnikami doświadczeniami wypływającymi z praktyki współzarządzania w sektorze publicznym. Podkreślenia wymaga też fakt odwagi, z jaką zespół łączy twórczą interpretację, krytyczną ocenę oraz propozycje

* Doktor habilitowany, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego.

1 R.A.W. Rhodes przyjmuje, że współzarządzanie dotyczy samoorganizujących się sieci międzyorganizacyjnych, które uzupełnione o rynek i hierarchię jako struktury rządzenia, podstawiane są w miejsce autorytatywnie alokowanych zasobów oraz wykonywania kontroli i koordynacji, R.A.W. Rhodes, The *New Governance: Governing without Government*, „Political Studies" 1996, nr XLIV, s. 652. Autorzy książki *Współzarządzanie publiczne* uważają, że współzarządzanie to sterowanie sieciami niehierarchicznych współzależności występujących między aktorami publicznymi i niepublicznymi, służące koordynacji działań zbiorowych i rozwiązywaniu problemów kolektywnych, *Współzarządzanie publiczne*, red. S. Mazur, Warszawa 2015, s. 13.

rewizji wybranych kwestii współzarządzania, co powoduje, że przedstawiony materiał jest płodny intelektualnie, wymusza stawianie pytań i pobudza do szerszej dyskusji o roli i znaczeniu *governance*. Sprawia także, że książka przydatna może być zarówno dla badaczy-nauczycieli akademickich, doktorantów prowadzących działalność naukowo-dydaktyczną i studentów zgłębiających wiedzę w zakresie szeroko rozumianego zarządzania publicznego, jak i praktyków funkcjonujących w sektorach: rynkowym, publicznym, obywatelskim.

Autorzy tej interdyscyplinarnej analizy współzarządzania publicznego, lokowanej w kontekście wielu różnych znaczeń nadawanych temu terminowi, prezentują problematykę *governance,* osadzając ją z jednej strony w dynamicznych splotach różnorodnych uwarunkowań (charakterystycznych dla nauk społecznych, prawnych, politologicznych, ekonomicznych czy organizacyjnych), z drugiej w zmieniających się relacjach między aktorami samoorganizujących się międzyorganizacyjnych sieci, usytuowanymi na różnych poziomach i w różnych sektorach – rynkowym, publicznym, obywatelskim/społecznym. Wyrazem dynamiki tych zjawisk, szeroko przez autorów publikacji omawianych, które bezprecedensowo zmieniają oblicze współczesnej społeczno-gospodarczej rzeczywistości, jest tworzenie nowych modeli samoorganizujących się międzyorganizacyjnych sieci. Autorzy podkreślają, że mają one moc przełamywania międzysektorowych granic, co ułatwia owocną współpracę i koordynację oraz nawiązywanie skuteczniejszych relacji ponad granicami organizacyjnymi. Wydatnie przyczyniają się do pomyślnego układania interakcji pomiędzy uczestnikami sieci, opartych na zaufaniu i regulowanych przez zasady wynegocjowane i uzgodnione przez partnerów, a to służy ich zdaniem, negocjowaniu celów sieci, różnorodnych form współpracy, wymianie zasobów i łączeniu umiejętności oraz kluczowych kompetencji uczestników, a także zapewnia znaczny poziom niezależności od państwa.

Treść pracy została podzielona na dwie wysoce specjalistyczne i profesjonalnie przedstawione części. Widać wyraźnie, że myśleniem autorów obu części książki rządzi pewien interes poznawczy, ujęty przy pomocy znanego wyrażenia Jürgena Habermasa. Polega on na ukazaniu tego, jakie procesy i w jaki sposób warunkują rozwojowe przemiany zachodzące w formach, metodach i kulturze współzarządzania publicznego. Uważam, ze podejście to jest interesujące, zaś przyjęcie *governance* za tło rozważań, rozumiane jako „intelektualna podbudowa działań (…) ma tę wielką zaletę, że zapobiega antyrynkowemu i autorytarnemu odchyleniu. Jej przyjęcie oznacza, że dążymy do rozwiązania realnych, konkretnych problemów, z góry odrzucając możliwość rozwiązania jednostronnego, odgórnego, władczego i totalnego”[2].

Pierwsza część omawianej monografii, nosząca tytuł *Teoretyczne fundamenty współzarządzania* kompleksowo i niezwykle erudycyjnie prezentuje koncepcję *governance*, począwszy od teoretycznych założeń, poprzez ukazanie jej interdyscyplinarności, aż do krytyki konceptualnych fundamentów współzarządzania. Składa się ona z czterech rozdziałów. Kolejne rozdziały pierwszej części książki, dobrze osadzone w teorii nauk ekonomicznych, w tym w teorii zarządzania, odbieram jako rozszerzenie przestrzeni różnych koncepcji/spojrzeń na *governance*.

[2] J. Hausner, *Governance i jego konceptualne podstawy*, [w:] *Współzarządzanie publiczne…*, s. 18.

W rozdziale pierwszym pt. *Governance i jego konceptualne podstawy*, kluczowym dla całości opracowania, autorstwa Jerzego Hausnera, kompleksowo przedstawiono normatywne i funkcjonalne reguły leżące u podstaw współzarządzania oraz zarysowano ich implikacje dla mechanizmów zarządzania publicznego. Profesor podkreśla, że koncepcja *governance* „jest niezbędnym składnikiem nowoczesnej teorii zarządzania publicznego. Ma ona sens i jest praktycznie przydatna, pod warunkiem jednak, że wpisujemy ją w rekonstrukcję państwa – teoretyczną i praktyczną. Jest zbędna na gruncie weberowskiej teorii państwa i niebezpieczna, jeśli ma być jej ekwiwalentem”[3].

W rozdziale drugim, zatytułowanym *Współzarządzanie a administracja publiczna*, Stanisław Mazur wskazuje na interdyscyplinarną naturę badań nad administracją publiczną, osadzoną w paradygmacie współzarządzania. Przywołuje i omawia wszystkie najważniejsze teoretyczne nurty współzarządzania: teorie zarządzania sieciowego, teorie nowego instytucjonalizmu, teorie delegowania, teorie ograniczonej odpowiedzialności, teorie interpretacyjne, które wiele wnoszą do badań nad administracją publiczną. Podkreśla, że każda z teorii „zwraca uwagę na inne aspekty zarządzania sprawami publicznymi, wzbogacając zasoby epistemologiczne i metodologiczne studiów nad administracją”[4].

Kolejny rozdział monografii, autorstwa Michała Możdżenia, pt. *Współzarządzanie a nowa ekonomia instytucjonalna*, poświęcony jest zagadnieniom relacji między współzarządzaniem a dynamicznie rozwijającą się nową ekonomią instytucjonalną, będącą perspektywicznym ekonomicznym nurtem badawczym. Autor omawia cztery fundamentalne teorie nowej ekonomii instytucjonalnej: teorię kosztów transakcyjnych, teorię relacji mocodawca–pełnomocnik, teorię zarządzania przez reguły i teorię zarządzania wspólnymi zasobami, zauważając, że jest to „rodzina teorii, którą należy obserwować z uwagą, gdyż oferuje wydajną alternatywę w stosunku do podejść neoklasycznych, wciąż (…) dominujących w naukach ekonomicznych”[5]. Jednocześnie podkreśla, że należy dostrzegać niezwykły potencjał elastyczności nowej ekonomii instytucjonalnej w wyjaśnianiu zróżnicowanych fenomenów społecznych, w tym związanych z koncepcją współzarządzania publicznego.

W ostatnim, czwartym rozdziale pierwszej części książki, autorstwa Marcina Zawickiego, zatytułowanym *Krytyka konceptualnych fundamentów współzarządzania*, omówione zostały prymarne źródła, natura i obszary podstawowych nurtów krytyki współzarządzania, ujęte w wymiarach: normatywnym i pragmatycznym. Wymiar normatywny koncentruje się na kwestiach aksjologicznych i epistemologicznych współzarządzania, a pragmatyczny odnosi się do m.in. kwestii implementacji współzarządzania i trudności organizacyjnych, kompetencyjnych, komunikacyjnych, technologicznych czy kulturowych związanych z jego wdrażaniem. Autor zauważa, że „krytyka współzarządzania rzadko kiedy przybiera postać sądów kategorycznych i jest – podobnie jak przedmiot, którym się zajmuje – powściągliwa i kompromisowa”[6].

---

[3] *Ibidem*, s. 37.

[4] S. Mazur, *Współzarządzanie a administracja publiczna*, [w:] *Współzarządzanie publiczne…*, s. 58.

[5] M. Możdżeń, *Współzarządzanie a nowa ekonomia instytucjonalna*, [w:] *Współzarządzanie publiczne…*, s. 88.

[6] M. Zawicki, *Krytyka konceptualnych fundamentów współzarządzania*, [w:] *Współzarządzanie publiczne…*, s. 95.

Druga cześć pracy, zatytułowana *Współzarządzanie a polityka publiczna*, zawierająca osiem rozdziałów, oferuje obszerny i ciekawy przegląd zróżnicowanych zagadnień, ujmujących *governance* w odniesieniu do niejednoznacznego zbioru różnych idei, teorii, praktyk i unormowań, wpływających na kształt systemu zarządzania w warunkach rozmywających się granic między sektorem rynkowym, publicznym i obywatelskim. Autorzy przedstawiają pogłębione analizy szeregu problemów, z którymi na co dzień stykają się podmioty działające w tych sektorach, dotyczących zróżnicowanych relacji pomiędzy współzarządzaniem a różnymi aspektami rzeczywistości społecznej i gospodarczej, takimi jak: polityka i podział pracy, polityka innowacyjna, kapitał ludzki, usługi publiczne, aspekty prawne, aż po analizę zagadnień pomiędzy współzarządzaniem a zarządzaniem sieciowym i wielopoziomowym.

Rozdział piąty, rozpoczynający część drugą monografii, autorstwa Tomasza Geodeckiego, zatytułowany *Współzarządzanie publiczne a nowy międzynarodowy podział pracy w warunkach globalizacji*, to pogłębiona analiza współzależności występujących między współzarządzaniem a konkurencyjnością gospodarczą, której istota zawiera się w pytaniu o właściwe mechanizmy koordynacji gospodarki międzynarodowej oraz rolę państwa w obliczu postępującej globalizacji. Bo jak zauważa autor, coraz częściej „mówi się o «rządzeniu bez rządu» (…), o «utracie znaczenia państwa jako podstawowej jednostki analizy w naukach społecznych» (…) czy o zmierzchu metafizyki państwa (…), ponieważ tradycyjne domeny państwa zdają się coraz bardziej przesuwać poza sferę jego oddziaływania. (…) graczami stają się w większym stopniu instytucje międzynarodowe”[7], wyłania się więc współzarządzanie globalne.

W rozdziale szóstym zatytułowanym *Współzarządzanie a polityka rynku pracy* Maciej Frączek prowadzi rozważania na temat relacji między współzarządzaniem a politykami rynku pracy, omawia instrumenty polityki rynku pracy, wskazując na ich konceptualne i funkcjonalne zakorzenione w paradygmacie współzarządzania. Ta perspektywa wynika z sytuacji, w której „rozwiązywanie problemów występujących na rynku pracy jest obecnie przedmiotem zainteresowania nie tylko rządów centralnych i władz samorządowych, lecz również pracodawców (…) oraz związków zawodowych”[8]. Autor zauważa, że rozwiązywanie problemów polityki rynku pracy wymaga powiązania teorii i praktyki tej polityki z założeniami modelu współzarządzania publicznego oraz refleksji „o teorii i praktyce tej polityki w kontekście trzech podstawowych atrybutów modelu współzarządzania (…): refleksyjnej samoorganizacji, horyzontalnych sieci oraz negocjacyjnego konsensusu”[9].

W rozdziale siódmym, pt. *Współzarządzanie a zarządzanie sieciowe w samorządzie lokalnym*, Michał Żabiński omawia mechanizmy oraz instrumenty sieciowego zarządzania, przedstawia możliwości ich zastosowania oraz wskazuje na ograniczenia z tym związane. Autor podkreśla, że „samorządy muszą wypracować takie metody postępowania, które pozwolą wykorzystać dialog społeczny jako naturalny mechanizm komunikacji dwustronnej, wspierający procesy decyzyjne. (…) Proces zmiany mechanizmów rządzenia powinien więc zmierzać do takiej postaci rządów, w której istotne

[7] T. Geodecki, *Współzarządzanie publiczne a nowy międzynarodowy podział pracy w warunkach globalizacji*, [w:] *Współzarządzanie publiczne…*, s. 113.

[8] M. Frączek, *Współzarządzanie a polityka rynku pracy*, [w:] *Współzarządzanie publiczne…*, s. 151.

[9] *Ibidem*, s. 152.

jest nie tylko zapewnienie, na poziomie samorządu usług publicznych (lokalnych) o określonej jakości, lecz również tworzenie przestrzeni do społecznej debaty”[10].

Jakub Głowacki, autor rozdziału ósmego, zatytułowanego *Znaczenie kapitału społecznego w procesie współzarządzania publicznego,* omawia zależności pomiędzy współzarządzaniem a kapitałem społecznym, które ujmuje w perspektywie podstawowych koncepcji kapitału społecznego, przedstawia także ideę komplementarnej współzależności pomiędzy jakością współzarządzania a naturą kapitału. Podkreśla, że „kapitał społeczny ma pozytywny wpływ na poszczególne aspekty współzarządzania publicznego i na jakość funkcjonowania państwa”[11]. Zauważa także, „że warunkuje on realizację różnych zasad, takich jak: aktywność wyborcza, polityczna stabilność, jakość przepisów prawnych, praworządność oraz kontrola korupcji”[12].

W rozdziale dziewiątym, zatytułowanym *Współzarządzanie a polityka innowacyjna*, Piotr Kopyciński przedstawia wybrane teorie polityki innowacyjnej w kontekście zależności występujących między jej naturą a formami współzarządzania. Podkreśla, „że polityka ta jest koordynowana za pomocą mechanizmu współzarządzania wielopoziomowego”, zwraca uwagę na „znaczenie uwarunkowań sieciowych (…) dla powstawania innowacji, na multi- i interdyscyplinarność polityki innowacyjnej, a także na rolę zaufania przy wdrażaniu innowacji” wskazuje na „istotę pośrednich między rynkiem a hierarchią form organizacyjnych”[13].

Rozdział dziesiąty, autorstwa Macieja Gneli, zatytułowany *Współzarządzanie a normy prawne*, zawiera analizy relacji pomiędzy współzarządzaniem a obowiązującym porządkiem prawnym w kontekście możliwości i ograniczeń wdrażania reguł i mechanizmów współzarządzania do polityk publicznych w sferze zamówień publicznych. Autor podkreśla, że „przy wydatkowaniu środków publicznych istotne nie jest jedynie zgodne z prawem ich rozdysponowanie. (…) ważne jest myślenie o ich wykorzystaniu w sposób respektujący wartości ekonomiczne. (…) pojawiła się potrzeba wprowadzania nowych modeli i rozwiązań do administracji publicznej, jak i samego procesu jej zarządzania”[14].

W przedostatnim, jedenastym rozdziale, noszącym tytuł *Współzarządzanie a zarządzanie wielopoziomowe*, Robert Chrabąszcz omawia problematykę zarządzania wielopoziomowego w ujęciu konceptualnych podstaw i atrybutów odniesionych do procesów europeizacji i regionalizacji. Zaznacza, że zarządzanie wielopoziomowe „nawiązuje do koncepcji mówiących o wyłanianiu się konstruktów ponad- lub subnarodowych, komplementarnych wobec państwa narodowego, które zostaje wplątane w kompleksową sieć relacji z aktorami poza- lub ponadpaństwowymi (…)”, a „stosunkowo proste i wyraźne granice odpowiedzialności i rozliczalności stają się coraz bardziej skomplikowane i rozmyte”[15].

---

[10] M. Żabiński, *Współzarządzanie a zarządzanie sieciowe w samorządzie lokalnym*, [w:] *Współzarządzanie publiczne…*, s. 198.

[11] J. Głowacki, *Znaczenie kapitału społecznego w procesie współzarządzania publicznego,* [w:] *Współzarządzanie publiczne…*, s. 218.

[12] *Ibidem.*

[13] P. Kopyciński, *Współzarządzanie a polityka innowacyjna*, [w:] *Współzarządzanie publiczne…*, s. 240.

[14] M. Gnela, *Współzarządzanie a normy prawne*, [w:] *Współzarządzanie publiczne…*, s. 251–252.

[15] R. Chrabąszcz, *Współzarządzanie a zarządzanie wielopoziomowe*, [w:] *Współzarządzanie publiczne…*, s. 282.

Ostatni, dwunasty rozdział, autorstwa Dawida Sześciły, pt. *Współzarządzanie a usługi publiczne,* wyjaśnia sposób rozumienia usług publicznych i wskazuje na te formy ich świadczenia, które są rozwijane na gruncie współzarządzania. Autor stwierdza, że „współwytwarzanie usług publicznych to esencja współzarządzania, nadająca temu skomplikowanemu i niejednoznacznemu modelowi zarządzania wymiar praktyczny. Idea koprodukcji usług publicznych stawia wymagania nie tylko administracji publicznej, lecz także obywatelom, odbiorcom usług. (…) współwytwarzanie wymaga od niego kontrybucji w postaci pomysłów, uwag, ale także pracy, zaangażowania czasowego i finansowego, co może okazać się najpoważniejszą barierą upowszechniania tego modelu zapewniania usług publicznych”[16].

W zakończeniu, noszącym tytuł *Współzarządzanie publiczne — wyzwania teoretyczne, zastosowania praktyczne*, Stanisław Mazur zawarł końcowe refleksje dotyczące konsolidacji teorii współzarządzania, zapewniającej, że „reguły i mechanizmy współzarządzania okażą się użyteczne dla efektywnego, w rozumieniu ekonomicznym, a zarazem społecznie legitymizowanego kierowania sprawami publicznymi w rzeczywistości społecznej cechującej się narastającą kompleksowością, policentrycznością i fragmentaryzacją”[17].

Monografia jest wielce potrzebną i użyteczną pracą zbiorową, traktującą kompleksowo o wielu aktualnych problemach związanych ze współzarządzaniem publicznym. Opracowania zawarte w monografii jednoznacznie wskazują nie tylko na kompleksowe i interdyscyplinarne podejście do problemów współzarządzania publicznego, ale także zwracają uwagę czytelnika na jego dynamiczny rozwój w sferze teorii i zastosowań praktycznych, zwłaszcza na rzecz rozwoju regionów. To, że do dyskusji wokół współzarządzania publicznego zaproszono przedstawiciel różnych dyscyplin naukowych: ekonomistów, prawników, politologów, zaowocowało wielowątkową perspektywą postrzegania i rozumienia współzarządzania publicznego i pozwoliło uchwycić złożoność i wielkowymiarowość tego zjawiska, co stanowi istotną wartość dodaną publikacji.

---

[16] D. Sześciło, *Współzarządzanie a usługi publiczne,* [w:] *Współzarządzanie publiczne…*, s. 301.

[17] S. Mazur, *Współzarządzanie publiczne – wyzwania teoretyczne, zastosowania praktyczne*, [w:] *Współzarządzanie publiczne…*, s. 303.